

NÚMERO 224

ALEJANDRO VILLAGÓMEZ

# La subcuenta de vivienda y el INFONAVIT

ENERO 2002



**CIDE**

[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo del CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2000. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417  
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.  
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu  
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

### ***Resumen***

En este trabajo se analizan los efectos negativos derivados del funcionamiento de la subcuenta de vivienda en el programa de pensiones del IMSS y que canaliza estos recursos al INFONAVIT. Dos son los efectos centrales que implican un mayor costo fiscal para el Estado y un menor bienestar para los trabajadores. Adicionalmente se propone un esquema modificado que permitirá resolver estos problemas y mejorar los mecanismos de apoyo gubernamental al funcionamiento de la vivienda popular.

### ***Abstract***

This paper analyze the negative effects derived from the functioning of the housing subaccount of the pension program provided by IMSS and that channels these resources to the INFONAVIT. There are two central effects that imply a higher fiscal cost for the state and lower welfare for the workers. Additionally a modified plan is proposed to solve these problems and to improve the mechanisms of government support to the operation of popular housing.



## *I. Introducción<sup>1</sup>*

El nuevo sistema de pensiones del IMSS estipula que las aportaciones correspondientes de la subcuenta de vivienda, y que representan el 5 por ciento del salario base de cotización (sbc) del trabajador, son canalizadas al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). Este Instituto destina dichos recursos al otorgamiento de créditos a los trabajadores para la compra de vivienda y financiamientos para su construcción. A diferencia de la subcuenta de retiro, los intereses que obtienen los recursos de la subcuenta de vivienda están en función de los remanentes de operación del Instituto y, a partir de 1997, la Ley señala que este interés anual siempre deberá ser superior al incremento del salario mínimo general del DF. (SMGDF). Uno de los principales problemas de dicho diseño es que históricamente, el Instituto ha otorgado rendimientos reales negativos, y no obstante las recientes reformas y modificaciones en su funcionamiento, dichos rendimientos no se comparan con los obtenidos por la subcuenta de retiro. Por ejemplo, en 2000 el rendimiento real fue del 2% mientras que la subcuenta de retiro otorgó rendimientos superiores al 9% real. En este sentido, los recursos totales de un trabajador al momento de retiro resultan menores comparados con el caso en el cual la subcuenta de vivienda fuera invertida con los mismos criterios que la de retiro. Entre algunos de los problemas que implica esta situación destaca la posibilidad de que un trabajador, al momento de retiro, obtenga una pensión de menor magnitud, con dos efectos importantes. Una reducción en el bienestar del trabajador y un aumento en el costo fiscal para el Estado, en la medida que un número mayor de retirados tenga que recurrir a la garantía de la pensión mínima, o que el Estado deba de realizar una mayor contribución para complementar los saldos en las cuentas individuales de los trabajadores en transición que optan por los beneficios del sistema anterior. En consecuencia, es importante discutir y proponer algún esquema alternativo que permita ofrecer una solución a estos problemas, conduciendo además a un mejor funcionamiento del actual sistema de pensiones.

El objetivo de este trabajo es el de analizar la evolución del INFONAVIT y la subcuenta de vivienda, y determinar alguna alternativa en su funcionamiento que permita hacer frente a los problemas antes señalados, al tiempo que continúe siendo una opción para que el trabajador tenga acceso a una vivienda, y en particular aquellos trabajadores de más bajos ingresos. Si bien es cierto que las reformas al INFONAVIT que se instrumentaron en 1992 y 1997 tienen efectos positivos en el funcionamiento del Instituto, aún están lejos de corregir los problemas que se mencionan antes. Los resultados que ofrece el Instituto en su último informe sobre disminución de cartera vencida es más un efecto contable, y aún está por verse si los mecanismos actuales son suficientes para mantener un nivel de recuperación adecuado. Por su parte, es prácticamente imposible que el Instituto pueda ofrecer mayores rendimientos a la subcuenta de vivienda, ya que utiliza tasas de interés subsidiadas en sus créditos, además de los problemas de recuperación de cartera que enfrenta. En consecuencia, la

---

<sup>1</sup> Este trabajo es parte de un conjunto de estudios elaborados a petición de la AMAFORE. Su elaboración se vio enriquecida en discusiones con Fernando Solís Soberón, Maricarmen Fernández y Ema Izquierdo. Agradezco la asistencia de Lázaro Avila

capitalización de las cuentas individuales de los trabajadores será menor que en el caso donde los recursos de vivienda ofrecieran mayores rendimientos. Finalmente, el objetivo de ayuda y redistributivo del Instituto que busca favorecer a los trabajadores de menores ingresos es cuestionable, en la medida que son aquellos con mayores ingresos los que se ven más beneficiados por el financiamiento del Instituto. Por lo tanto, es necesario realizar otras modificaciones al esquema actual que permitan resolver estos problemas, de lo contrario se enfrentarán un mayor costo fiscal en el futuro, y se continuará afectando el bienestar de los trabajadores retirados.

En este trabajo se propone un esquema de modificaciones, que al mismo tiempo que resolvería los problemas destacados en este estudio, tendría mayores probabilidades de ser instrumentado en el corto plazo, en la medida que retoma cambios recientes. Por otro lado, este modelo, denominado de subsidios directos a la demanda, ya ha sido implementado en varios países de la región, por lo que se cuenta con importante experiencia que puede ser retomada para enriquecer el esquema ha instrumentar en nuestro país.

## ***II. El mercado de la vivienda social en México***

México, al igual que la mayoría de los países en desarrollo, ha enfrentado importantes problemas de vivienda, en particular para el caso de la población de ingresos medios y bajos. Aunque el tener acceso a una vivienda digna está establecido como un derecho constitucional, aún hoy en día se está lejos de cubrir dicho precepto. A pesar de que se ha observado una disminución en las tasas de crecimiento de la población en los últimos años, los requerimientos de vivienda nueva como los del mejoramiento de la existente son aún elevados. No obstante que según cifras del INEGI, la tasa anual promedio de crecimiento de viviendas particulares entre 1990 y 1995 fue de 3.2%, lo que significó la construcción en ese lapso de 3.2 millones de viviendas, se estima que actualmente el déficit en vivienda es de alrededor de 6.6 millones, cifra superior al 6.1 millones de viviendas estimado por el Plan Nacional de Vivienda del gobierno actual. Por otro lado, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda de 1990, con información proyectada para 1995, se señalaba que alrededor de 4.6 millones de viviendas, que representaban aproximadamente el 25% del inventario total estimado, se encontraban en condiciones inadecuadas. Del acervo existente en 1995, cerca del 25% reportaba materiales precarios en sus muros y el 40% en los techos. El 25% no contaba con drenaje y el 19% con excusados. Utilizando información a 1995 y considerando las actuales tasas de crecimiento de la población, el número de matrimonios y su tasa de crecimiento, así como los individuos divorciados y viudos, se tendría que con la finalidad de limitar el déficit habitacional sería necesario construir un promedio de 670 mil viviendas anualmente, así como mejorar al menos 550 mil.

Por lo general, la vivienda se clasifica dependiendo de su precio y tamaño en viviendas de interés social, popular, media, residencial y residencial plus. En este trabajo nos concentraremos en el segmento de vivienda de interés social debido a que es el que afecta directamente al INFONAVIT.

La oferta de vivienda en México esta muy segmentada y en ella intervienen tanto entidades públicas como privadas. La participación del Estado, no sólo como promotor sino como proveedor de vivienda de interés social tiene ya una historia de varias décadas, fundamentada en un mandato constitucional. Esta participación se ha concretizado en la creación de diversos organismos públicos, así como la formulación de diversos programas. En la década de los años cuarenta se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que en 1965 cambió de nombre a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Posteriormente en 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda (INV) y en 1963 se constituyeron el Fondo de Operaciones y Descuento Bancario para la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), creados como fideicomisos del Banco de México. En la década de los años setenta se crea en el Estado de México el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURAS), mientras que el INV se transforma en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). En 1972 se crean el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estados (FOVISSSTE). Un año después surge el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI). En 1981 se instituye el Fondo Nacional para la Habitación Popular (FONHAPO). Finalmente, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se establece una entidad encargada de establecer la política en materia de vivienda al nivel federal. Asimismo se define un marco legal establecido en la Ley Federal de Vivienda, promulgada en 1983. Aunque la participación de todos estos organismos se centra en el segmento de vivienda de interés social, el tipo de solicitante que atienden es distinto. En el cuadro 1 se presentan las principales características de estos organismos en cuanto al tipo de solicitante, montos de crédito y otros requisitos.

### CUADRO 1

#### ORGANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE VIVIENDA SOCIAL

CONCEPTO / INSTITUCION	INFONAVIT	FOVISSSTE	FOVI	FONHAPO	BANCA COMERCIAL
TIPO DE VIVIENDA	INTERES SOCIAL	INTERES SOCIAL	INTERES SOCIAL	INTERES SOCIAL	MEDIA Y RESIDENCIAL
MONTO MAXIMO DEL CREDITO	180 SMMDF	150 SMMDF	160 SMMDF (AUTORIZADO HASTA 216 SMM)	82 SMMDF	\$600,000 PROMEDIO (750 SMMDF)
SITUACION LABORAL DEL ACREDITADO	FORMAL	FORMAL	FORMAL	FORMAL E INFORMAL	FORMAL
INGRESO MINIMO MENSUAL DEL ACREDITADO	DE 1 A 10 SMMDF	DE 1 A 10 SMMDF	DE 2.5 A 15 SMMDF	HASTA 2.5 SMMDF	MAS DE 5 SMMDF
TASA DE INTERES ANUAL	4 A 8 %	4%	5% REAL	3 A 4 %	10% REAL PROMEDIO UDIS
SALDO INSOLUTO	INDEXADO AL S M	INDEXADO AL S M		INDEXADO AL S M	
PLAZO MAXIMO	30 AÑOS	30 AÑOS	30 AÑOS	14 AÑOS	ENTRE 20-30 AÑOS

Fuente: Dirección General de Financiamiento para el Desarrollo Urbano y la Vivienda. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda. SEDESOL.

Antes de analizar el caso del INFONAVIT, destacamos brevemente las características de algunos de estos organismos. No obstante, en el cuadro 2 queda claro que la entidad más importante en el financiamiento a la vivienda de interés social es el INFONAVIT.

## CUADRO 2

### Créditos Otorgados por Entidad para Vivienda Social <sup>1/</sup>

(estructura porcentual)

Entidad	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 <sup>p/</sup>
INFONAVIT	20.71	21.01	19.72	17.76	17.44	17.51	27.24	44.20	52.65	61.60
FOVI 2/	5.73	3.99	7.15	6.55	4.28	8.24	14.36	13.13	9.83	18.60
FOVISSSTE	8.14	6.71	8.43	5.96	4.86	4.10	4.21	4.00	4.74	6.00
FONHAPO	9.12	9.10	6.73	4.82	3.16	2.62	1.39	1.43	1.41	0.75
SEDESOL <sup>3/</sup>	15.45	33.23	35.60	51.40	54.74	50.29	2.01	3.13	5.88	12.19
Organismos Estatales <sup>4/</sup>	5.72	3.16	2.01	3.75	13.43	11.55	42.86	32.35	23.12	n.d.
BANOBRAS	2.73	1.42	4.06	5.60		2.51	3.83	n.d.	n.d.	n.d.
BANCA COMERCIAL	30.09	19.50	15.18	3.21	0.39	0.81	0.88	0.17	0.21	0.00
ISSFAM	0.96	0.92	0.87		0.06	0.07	0.06	0.26	0.30	0.33
PEMEX	0.74	0.56		0.69	1.26	1.93	2.80	1.03	1.28	n.d.
CFE	0.60	0.42	0.26	0.25	0.39	0.38	0.35	0.29	0.57	0.53
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

1/ Se consideran los créditos para viviendas físicamente concluidas a través de los programas de: vivienda completa, vivienda inicial, mejoramiento de vivienda e infraestructura.

2/ Los totales de este organismo no incluyen los créditos ofrecidos con mezcla de recursos del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (1993, 1996 y 1997)

3/ Incluye programa SEDUE (hasta 1991), FIDACA (hasta 1992), FIDELAC, INCOBUSA, Programa de Reconstrucción (hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (hasta 1994) y Programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra (hasta 1998), y Programa de Ahorro y Susidio a la Vivienda ( a partir de 1998)

4/ Incluye el Fideicomiso Casa Propia y el Fideicomiso para la Vivienda y el Desarrollo Humano

p/ Para el 2001 cifras programadas. Los institutos estatales no se consideran dentro de la programación anual de créditos, debido a que cuando ésta se elabora, aquéllos no cuentan aún con recursos definidos para desarrollar sus programas.

nd. No disponible

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social. Anexos del 1er Informe de Gobierno 2001

### a) FOVI

Esta entidad surge como un fideicomiso a partir de un convenio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México en 1963, y en 1985 cambia su nombre a Fondo de Operación y Financiamiento Bancario de la Vivienda. El FOVI opera bajo el esquema de un banco de segundo piso, otorgando créditos a las familias de bajos ingresos, utilizando como intermediarios a bancos comerciales o a sociedades financieras de objeto limitado (SOFOLÉS). Realiza operaciones de redescuentos con estas instituciones financieras, otorgándoles márgenes promedio de operación de hasta un 5% por concepto de comisiones de administración, cobro, etc. También otorga garantías sobre las hipotecas fondeadas con sus recursos. Esto permite que los requerimientos de capital sobre estas hipotecas sean bajos respecto a aquellos fondeados con recursos libres. Los recursos con los que opera FOVI provienen de financiamientos internacionales como el Banco Mundial. También se obtienen recursos indirectamente y presupuestalmente a partir de parte de la deuda externa del país contratada con bancos privados o por medio de emisiones de papel respaldados por el gobierno.



b) FOVISSSTE

Fue creado en 1972 con la finalidad de ofrecer alternativa de vivienda a los trabajadores del Estado. Sus recursos provienen de las aportaciones, por parte del Estado, del 5% del salario base de cotización (sbc) de los trabajadores. También se obtienen recursos por bienes y derechos adquiridos por cualquier título, así como de los rendimientos obtenidos de las inversiones de estos recursos. Los créditos otorgados se destinan a la construcción y mejoramiento de la vivienda y los montos son hasta de 150 SMDF, a una tasa del 4%. El plazo máximo de pago es de 30 años y el saldo insoluto se incrementa en relación con el salario mínimo.

c) FONHAPO

Este fondo se creó en 1981 focalizando su atención fundamentalmente a la población del sector informal con ingresos de hasta 2.5 SMDF. Los créditos son utilizados para la obtención de lotes, mejoramiento de vivienda y adquisición de vivienda progresiva, y son canalizado generalmente a través de organizaciones como cooperativas o representadas por autoridades estatales o municipales. El saldo insoluto del crédito está indizado al incremento del salario mínimo.

***III. El instituto del fondo nacional para la vivienda de los trabajadores (INFONAVIT).***

El INFONAVIT se crea en abril de 1972 como un organismo de servicio social con personalidad y patrimonio propios. Su principal objetivo es el de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Establece y opera un sistema de financiamiento que permite a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de viviendas y para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. También coordina y financia programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad de los trabajadores.

El patrimonio del Instituto se integra con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se compone por las aportaciones que deben hacer los patrones con el fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, Apartado A, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo. También se incluye las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal. Finalmente incluye a los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, así como los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos de los conceptos antes mencionados.

En el proceso de toma de decisiones participan el Estado, los patrones (sector privado) y los trabajadores (sector social). Esto explica lo complejo de este proceso, así como el comportamiento del Instituto a través de su vida dependiendo de la correlación de fuerzas entre dichos sectores.

## III.1 Evolución 1972-1992

Entre 1972 y 1992, el INFONAVIT enfrentó serios problemas debido en gran parte a las características propias de su funcionamiento. Se manejaban dos programas habitacionales mediante cinco líneas de crédito: el programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva en conjuntos habitacionales (línea I), y el programa de créditos individuales que incluía la adquisición de vivienda a terceros (línea II), la construcción en terreno propio (línea III), crédito para el mejoramiento o extensión de vivienda (línea IV) y para el pago de pasivo generado por algunos de los conceptos anteriores (línea V). Dado que la política del Instituto durante este periodo fue la de actuar fundamentalmente como promotor y constructor, el programa más importante fue el primero, como se observa en el cuadro 3. Esto implicó que el Instituto asumiera el papel de propietario de la vivienda, con los riesgos que ello conlleva. Por otro lado, el INFONAVIT contaba sólo con dos fuentes de ingreso: las aportaciones patronales y la recuperación de los créditos. El procedimiento de asignación de los créditos se efectuaba mediante “tarjetas de información” que se distribuían a través de las empresas, las cuales debían ser llenadas con los datos del trabajador: salario, dependientes económicos y necesidad de vivienda. Posteriormente estas tarjetas se sorteaban, teniendo especial consideración a los trabajadores que tuvieran una necesidad más apremiante y a los de menores ingresos. Sin embargo, no existía un criterio objetivo para determinar el grado de necesidad de los trabajadores.

## CUADRO 3

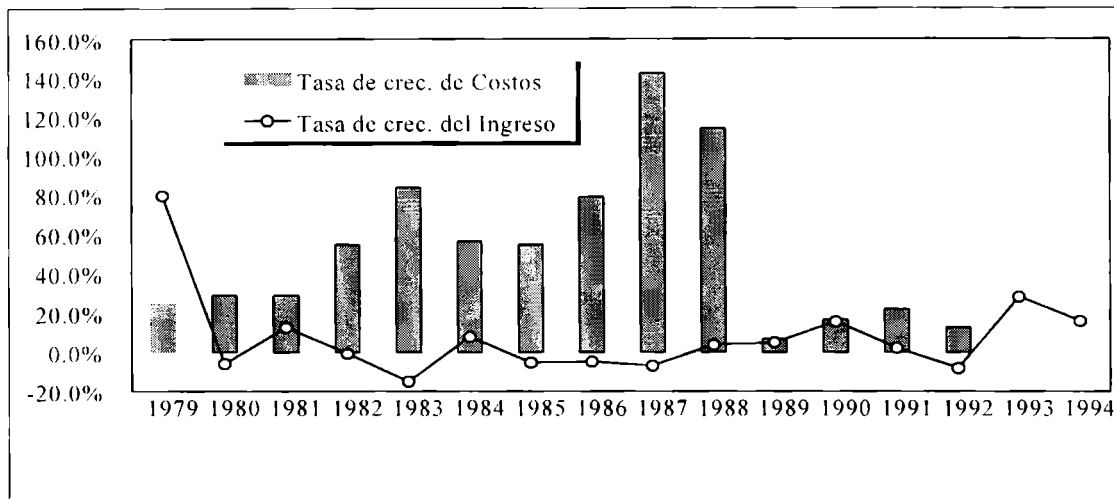
## NÚMERO DE CRÉDITOS EJERCIDOS

AÑO	Créditos Otorgados	Línea I	Línea II	Línea III	Línea IV	Línea V
1973	5,471	3,486	1,336	460	63	126
1974	19,467	16,668	1,932	419	102	346
1975	23,826	20,818	1,772	578	387	271
1976	38,633	37,148	828	317	251	89
1977	27,596	26,563	263	481	282	7
1978	25,617	22,942	1,337	751	396	191
1979	40,912	31,726	5,353	2,282	1,026	525
1980	56,007	47,470	5,142	2,266	753	376
1981	49,024	41,985	3,871	2,112	634	422
1982	59,955	48,459	6,897	2,874	920	805
1983	54,486	45,302	5,976	1,879	746	583
1984	60,884	50,690	6,789	2,213	792	400
1985	71,134	60,761	8,610	933	519	311
1986	81,577	75,130	4,835	1,096	387	129
1987	75,475	68,268	5,443	1,125	421	218
1988	62,309	54,389	6,023	1,190	581	126
1989	71,553	62,027	6,372	2,067	928	159
1990	85,344	70,289	13,462	912	584	97
1991	70,885	54,722	14,083	1,173	812	95
1992	89,094	62,136	24,928	1,177	699	154
1993	110,335	60,992	44,629	2,697	1,220	797
1994	110,697	27,914	71,377	8,255	2,144	1,007
1995	96,745	18,066	60,328	16,688	1,044	619
1996	103,184	27,740	54,753	18,722	1,230	739
1997	99,231	24,294	59,326	13,354	1,488	769
1998	108,035	8,036	84,772	11,648	2,438	1,141
1999	198,950	5,901	159,049	26,703	3,593	3,704
2000	250,110	3,859	210,139	28,698	3,792	3,622

Fuente: INFONAVIT. Informes Anuales 1973-2000

Durante este lapso, se observa un importante proceso de descapitalización, ya que los ingresos del Instituto se incrementaban a una tasa inferior al de los costos de vivienda, como lo muestra la gráfica 1

**GRAFICA 1**  
Costos e ingresos del INFONAVIT



Fuente: Informes Anuales. INFONAVIT

Una parte importante de esta descapitalización se debe a la baja recuperación de créditos. Debe mencionarse que en un principio se estipuló que del total de aportaciones, el 40 por ciento se ocuparía para la amortización de los créditos y el resto se depositaría al Fondo de Ahorro, además de que el periodo máximo para amortizar el crédito era de 20 años. Esta baja recuperación de créditos se debió a que se otorgaban los créditos sin tomar en cuenta la capacidad de pago del trabajador, en particular asignando viviendas a trabajadores con un salario mínimo, independientemente de su precio, lo cual originó quebrantos importantes al Instituto. Otro factor fue la falta de un adecuado sistema de información que les permitiera ubicar a los trabajadores deudores cuando cambiaban su situación laboral. De hecho, la información sobre las aportaciones se recopilaba en forma global y a través de la SHCP se identificaban las aportaciones realizadas por cada trabajador, ya que esta entidad era la que recaudaba el 5 por ciento del salario por cuota diaria de los trabajadores afiliados. Posteriormente, la SHCP proporcionaba dicha información de manera global al INFONAVIT, generando además un rezago en la información del Instituto. Además, deficiencias en el manejo del RFC condujeron a un problema de multiplicidad de cuentas. Los registros del Instituto indicaban la existencia de más de 37 millones de cuentas de trabajadores, cuando en realidad el Instituto registraba un número inferior a 9 millones de cotizantes. Finalmente, otro factor relevante fue la alta inflación que afectó la recuperación de créditos establecidos a tasas fijas nominales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En cuanto a las políticas de adquisición de reserva territorial, el Instituto poseía terrenos no aptos para la construcción, por lo que incurrió en grandes pérdidas, además de que una parte de su capital se mantenía ocioso (más del 50 por ciento de la tierra era reserva no utilizable). Por otro lado, el INFONAVIT vendía los terrenos a los trabajadores que recibían vivienda a valor de adquisición, el cual

Cuando se creó el INFONAVIT no se tenía contemplado el pago de rendimientos sobre los depósitos de los trabajadores, únicamente tenían derecho a recibir el monto de sus recursos siempre y cuando llevaran 10 años cotizando. Lo anterior implicaba que los trabajadores no sólo no obtenían una ganancia de sus cuentas, sino que además veían deteriorados sus ahorros debido a que en períodos de alta inflación disminuía el valor real de los mismos. En 1982, además del monto de sus depósitos, se entregaba a los trabajadores un tanto adicional para los casos de invalidez o muerte. sin embargo, esto no evitaba el deterioro en las cuentas de los trabajadores.

### *III.2 La reforma y situación actual*

Con la finalidad de resolver los problemas arriba mencionados, en 1992 se realiza una importante reforma a la Ley del INFONAVIT, al tiempo que también se creó el Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR). Este último es un esquema complementario a los programas de pensiones otorgados por el IMSS y el ISSSTE, y estaba estructurado con cuentas individuales para cada trabajador, cada una de las cuales contenía una subcuenta de retiro y una subcuenta de vivienda. Uno de los objetivos centrales de esta reforma fue el de sustituir el papel de constructor y propietario que venía ejerciendo el INFONAVIT, por uno de promotor y financiamiento. A continuación se señalan algunos de los cambios más relevantes, incluyendo las modificaciones realizadas con la Ley del INFONAVIT del 6 de enero de 1997 y que entró en vigor el 1 de julio de ese año.

#### *III.2.1 Recursos y administración*

Las aportaciones, equivalentes al 5% del sbc del trabajador, pasaron a la subcuenta de vivienda del SAR, las cuales serían captadas y administradas por el sistema bancario, y a partir de julio de 1997 por las AFORES para el caso de los trabajadores afiliados al IMSS. Estos recursos son a su vez transferidos a la cuenta del INFONAVIT en el Banco de México. Las otras fuentes de recursos provienen de la recuperación de crédito, así como de los intereses generados por éstos.<sup>3</sup>

#### *III.2.2. Política de créditos*

La política crediticia del Instituto debería conciliar la necesidad de satisfacer una creciente demanda de vivienda y cerrar rezagos generados en el pasado, junto con mantener una política financiera y de créditos tal que se garantice a los trabajadores que los fondos de la subcuenta de vivienda mantengan permanentemente, por lo menos, su valor real. Para tal efecto se planteó que el monto de los créditos se determinara de acuerdo con la capacidad de pago de los trabajadores. También se modificó la estructura de los créditos para garantizar su repago. A continuación se explica con más detalle el funcionamiento del Instituto a partir de la reforma.

---

era menor al valor de mercado. Esto representaba un subsidio cruzado de los trabajadores que cotizaron y no recibieron crédito para los trabajadores que sí los recibieron, además de un deterioro del capital.

<sup>3</sup> Adicionalmente se convino un crédito con BANOBRAS por \$500 millones, garantizado por la reserva territorial, para la ampliación de los créditos otorgados por el Instituto.

#### a) Programa de créditos

El programa de créditos fue modificado acorde con el objetivo de otorgarle al Instituto un papel financiero y de facilitador de las gestiones, dejando que la producción de vivienda se ajustara al mercado. El programa de financiamiento y construcción de conjuntos habitacionales (línea I) se transformó en un sistema de subastas de financiamiento para la construcción de estos conjuntos. Esta modalidad consiste en una subasta pública de paquetes financieros entre empresas de cierta capacidad técnica y económica, inscritas en el padrón de constructores del Instituto, las cuales colocan las viviendas entre los afiliados al sistema.<sup>4</sup> En paralelo, la banca también podrá extender financiamientos para la construcción, descontándolos con el INFONAVIT.

En cuanto a los otros programas, los cambios más importantes afectan a las líneas II y III. La primera, que corresponde a la adquisición de vivienda a terceros, presenta dos modalidades. El primero es de mercado abierto y consiste en créditos para la compra individual de una vivienda ya construida, nueva o usada, mientras que el segundo se refiere a paquetes de vivienda nueva, como conjuntos habitacionales, construidos por empresas privadas sin financiamiento del Instituto, y que pueden ser adquiridas por los trabajadores si reúnen los requisitos. En ambas modalidades, el financiamiento ocurre hasta el momento en que se otorgan los créditos.

En cuanto a la línea III, que corresponde a la construcción en terreno propio, los créditos se presentan con dos variantes. La primera consiste en paquetes de vivienda, en los que un grupo de trabajadores compra un terreno y después solicita al Instituto el financiamiento, mientras que la segunda variante considera créditos individuales para la construcción en terreno propio.

#### b) Asignación de créditos

El principal elemento en el nuevo sistema de asignación de crédito es la implementación de un sistema de puntos, destacando los siguientes aspectos:

- Puntuaciones que permiten al trabajador saber de inmediato su posibilidad de obtener un crédito;
- Montos máximos de crédito en función a la capacidad de pago del trabajador, con el objeto de garantizar en la medida de lo posible su recuperación;
- El precio máximo de las viviendas que podrán ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto será de 300 veces el SMM general del D.F.;
- Si el trabajador es seleccionado para obtener un crédito y desea mejorar el monto del mismo, su cónyuge podrá obtener un crédito hasta por el setenta y cinco por ciento del monto máximo que pudiera corresponderle a este último, siempre y

---

<sup>4</sup> Para las subastas, los principales criterios para las constructoras se relacionan principalmente con el tiempo de terminación de la obra y la tasa de interés ofrecida por la constructora por el financiamiento, privilegiando a la mayor postura. Con esta nueva mecánica operativa se pretende que las constructoras sean más eficientes. Existe una garantía por parte de los postores, la cual no podrá exceder del equivalente del 1 al millar del monto del financiamiento solicitado.

cuando sea derechohabiente del Instituto, haya trabajado ininterrumpidamente cuando menos los dos últimos años anteriores a la fecha en que se solicite el crédito conyugal y ambos créditos se apliquen a una misma vivienda.

- El crédito será otorgado una sola vez a cada trabajador.

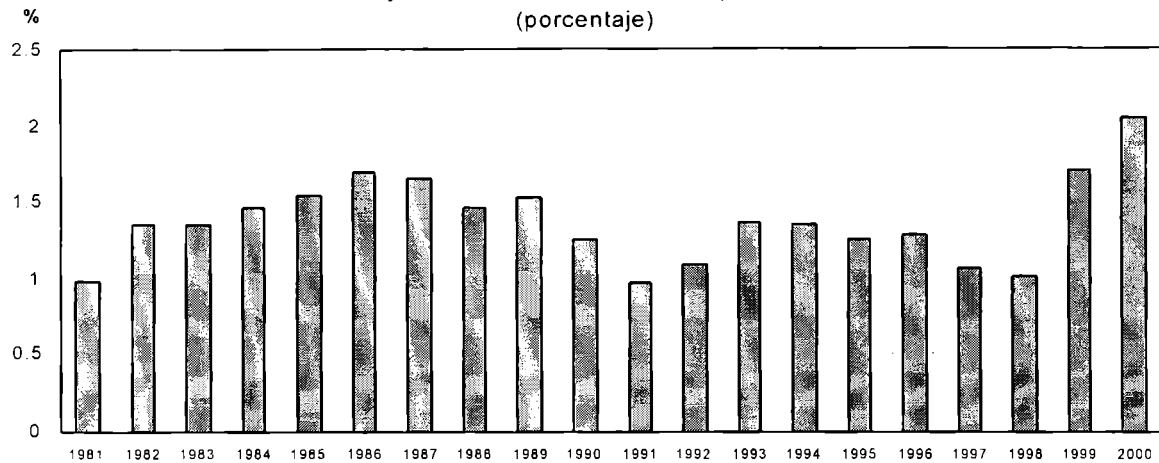
En el sistema de la puntuación utilizado para la asignación de créditos se consideran los siguientes elementos: i) salario integrado-edad del trabajador; ii) número de aportaciones bimestrales y número de dependientes económicos (máximo dos); iii) saldo en la subcuenta de vivienda; iv) saldo en la subcuenta de ahorro voluntario. Este último puede ser utilizado para reducir el monto máximo de crédito para ampliar la capacidad adquisitiva. Existen tablas que asignan los puntos correspondientes por los elementos anteriores. Una tabla asigna puntos por la combinación salario-edad. La puntuación máxima es de 100, que corresponde a un trabajador con 3 salario mínimos y 30 años de edad. Por cada tres bimestres de aportaciones al Instituto se asignará 1 punto. Por cada dependiente económico se asignará 5 puntos, considerándose un máximo de dos. Por cada unidad de salario mínimo mensual que el trabajador tenga en la subcuenta de vivienda de su cuenta individual se asignará 1 punto. En el caso del saldo de la subcuenta de ahorro voluntario, se otorgan puntos para cada una de las dos opciones con base a las tablas.<sup>5</sup>

Este total de puntos deberá ser igual o mayor a la puntuación mínima requerida para el otorgamiento de créditos publicado bimestralmente. Los créditos otorgados deben ajustarse a montos máximos, los cuales se determinan tomando como base el salario integrado de los trabajadores.

Del total de trabajadores inscritos en el Instituto en un año, en promedio anual sólo 1.29% recibe un crédito por parte del Instituto, y en 2000 representó el 2.1%. En total se estima que los créditos otorgados a lo largo de la historia del INFONAVIT representan poco menos del 20% de los derechohabientes. Este comportamiento se muestra en la siguiente gráfica para el periodo 1981-2000.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, si tenemos un trabajador con 33 años de edad, percibiendo 3 salarios mínimos, con un saldo en su cuenta individual igual a 7.2 salarios mínimos y 72 bimestres de aportaciones, además de dos dependientes económicos, la puntuación total que alcanzaría sería de 136.5. Estos son, 95 puntos por el salario-edad, 34 por aportaciones y dependientes, y 7.5 por el saldo en la subcuenta de vivienda. Si cuenta con un saldo en la subcuenta de ahorro voluntario, digamos equivalente a 5 salarios, recibiría 7 puntos más.

**GRAFICA 2**Créditos Ejercidos en Relación a Trabajadores Activos  
(porcentaje)

Fuente: INFONAVIT

**c) Recuperación de créditos**

El monto máximo de los créditos está fijado según la puntuación en tablas. Por su parte, las características del pago requieren que el trabajador aporte como pago inicial el monto acumulado en su subcuenta de vivienda, mientras que todas las aportaciones subsecuentes también se aplicarán a amortizar el crédito. El saldo insoluto quedará indizado a las variaciones del salario mínimo. Los créditos causarán intereses a una tasa no menor del 4% y hasta 9%, dependiendo del monto del salario integrado del trabajador, a un plazo máximo de 30 años. En cuanto a las amortizaciones del crédito y al pago de intereses, el patrón retendrá al trabajador el 25% del salario integrado (20% si el trabajador recibe una percepción de un salario mínimo) y los depositará en la banca comercial, quien se encargará de canalizar los recursos al Instituto mediante su cuenta en el Banco de México.<sup>6</sup> Si el crédito no ha sido cubierto una vez que se cumplen los 30 años, éste se condona y el Instituto asume la pérdida.<sup>7</sup>

**d) Proceso de aseguramiento**

Los créditos otorgados están cubiertos con un seguro para casos de muerte o incapacidad total y permanente bajo un esquema de autoseguro por el propio INFONAVIT que cubre estos riesgos por el valor de los saldos insolutos de los créditos.

<sup>6</sup> En caso de que el patrón no efectúe el descuento, el INFONAVIT y la SHCP tienen recursos legales para lograr el cobro del crédito.

<sup>7</sup> El Instituto es el responsable de enviar a los patrones que tengan trabajadores, con créditos ya otorgados, las formas para el entero bimestral de los descuentos, pago que deberá ser efectuado al bimestre siguiente a la recepción del Aviso de Retención de Descuentos, a su vez el patrón deberá proporcionar a los trabajadores mencionados copia de los comprobantes del pago efectuado y también podrá dar aviso de cualquier anomalía que afecte la continuidad de amortización del crédito, por medio del Talón de Liberación a la Retención.

e) Fondo de ahorro

El fondo de ahorro esta constituido por las aportaciones patronales del 5 por ciento del sbc del trabajador. Este fondo lo recibe el trabajador al cumplir con los requisitos para su retiro, en una sola exhibición, más los intereses generados. Estos rendimientos provienen de los remanentes de operación del Instituto, pero no serán inferiores a los incrementos del SMM del D.F.

***IV. Evaluación del sistema y de sus costos.***

En esta sección se realiza una evaluación del INFONAVIT, pero enfocando el análisis al manejo y situación actual de la subcuenta de vivienda y su impacto en cuanto al costo fiscal y al bienestar de los trabajadores. Como se desprende de la explicación anterior, en la actualidad la subcuenta de vivienda forma parte de la cuenta que un trabajador tiene con una AFORE, quien la administra, pero no dispone de los recursos, los cuales son canalizados al INFONAVIT vía su cuenta en el Banco de México. Los rendimientos que genera esta subcuenta están atados a los remanentes de operación del Instituto, pero de acuerdo a modificaciones en 1997, no podrán ser inferiores a los incrementos del SMM general del Distrito Federal. Históricamente, estos rendimientos han sido incluso negativos en términos reales, y aunque el Instituto ha reportado en los últimos años mayores tasas nominales, aún están muy por debajo de los rendimientos obtenidos por la subcuenta de retiro. Esta situación conlleva a dos problemas muy importantes debido a los costos fiscales implicados y en términos de bienestar de los trabajadores retirados. Primero, el número de trabajadores que tengan que recurrir a la garantía de pensión mínima al momento de retirarse será mayor de continuar esta situación, comparada con el caso en el cual la subcuenta de vivienda recibiera un mayor rendimiento. Además, debe tenerse presente que los trabajadores de la transición pueden optar, al momento de retiro, por los beneficios del sistema anterior. En este caso, el Estado complementa sus recursos acumulados. En ambos casos, esta situación implica que el costo fiscal por estos conceptos será mayor. Segundo, las tasas de reemplazo que obtendrán los trabajadores en la situación actual serán menores comparadas con la situación en la que los recursos de vivienda obtuvieran un mayor rendimiento. Esto implica un importante efecto negativo en el bienestar de estos trabajadores. En particular, el mayor impacto será para aquellos trabajadores que no hayan solicitado crédito para vivienda. En este caso se está realizando un subsidio cruzado de estos últimos hacia aquellos trabajadores que si solicitan y obtienen créditos del INFONAVIT. Cabe mencionar que la mayor proporción de estos créditos no se destinan a los trabajadores con más bajos ingresos, sino aquellos que perciben tres o más salarios mínimos mensuales, como se mostrará más adelante. En este sentido, habría que cuestionar también el papel social y distributivo de este sistema. Antes de analizar los problemas referidos al costo fiscal y sobre el bienestar de los trabajadores, discutiremos tres aspectos adicionales. La recuperación de los créditos, la evolución de los rendimientos y la estructura de créditos por nivel salarial de los trabajadores.



## a) Evolución de la cartera vencida

La recuperación de créditos ha sido uno de los más graves problemas que ha enfrentado el Instituto a lo largo de su historia. Antes de 1992, el nivel de recuperación era escandalosamente bajo, lo cual se explica por las mismas características de funcionamiento del sistema y la alta inflación observada en la década de los años ochenta. El mismo Instituto ha reconocido este tipo de problemas, por lo que aquí no discutiremos este periodo. Con las reformas de 1992 y de 1997 se ha buscado resolver el problema de recuperación. Sin embargo, con la información limitada pública del Instituto, queda claro que los niveles aún presentes de cartera vencida son altos, y es difícil determinar cual constituye realmente el monto de cartera irrecuperable. De acuerdo a información oficial del Instituto, en 1997 la cartera vencida representaba el 46% de la cartera total, cifra que se redujo al 21% en 2000. Como se observa en el cuadro 4, estas cifras no reflejan necesariamente una mejoría en los mecanismos de recuperación crediticia y si resultarían del comportamiento del financiamiento del Instituto en los últimos tres años, generando un simple efecto contable. Esto es, el financiamiento del Instituto aumentó sustancialmente entre 1997 y 2000, por lo que la cartera total también aumentó en forma considerable, de tal manera que en términos porcentuales, la participación de la cartera vencida disminuye sustancialmente, pero en términos absolutos, incluso aumenta en un 4 % en este lapso. En consecuencia, resulta crucial ver la evolución de esta cartera en los próximos años, cuando este aumento sustancial en el otorgamiento de créditos podría engrosar la cartera vencida si los actuales mecanismos de recuperación no son adecuados. Adicionalmente, debe tenerse presente que los criterios utilizados por el Instituto para considerar un crédito como parte de la cartera vencida son muy laxos respecto a la banca comercial, ya que parece que se consideran doce meses de no pago. En este sentido, se estaría subvaluando el problema real de cartera vencida del Instituto.

**CUADRO 4****Cartera de Crédito**

(millones de pesos)

<i>Cartera</i>	1997	1999	2000	<i>Cambio Porcentual 97-99</i>	<i>Cambio Porcentual 97-00</i>
<b>Total</b>	98,506.8	186,327.1	221,139.2	89.2	124.5
<b>Vigente</b>	53,332.4	142,215.4	171,645.7	166.7	221.8
<b>Vencida</b>	45,174.3	43,070.6	46,983.9	-4.7	4.0
<b>Memorandum;</b>					
<b>Financiamiento <sup>1/</sup></b>	12,121.5	30,418.3	40,736.4	150.9	236.1

<sup>1/</sup> Es el financiamiento otorgado por el Infonavit para el conjunto de las cinco líneas de crédito

Fuente: INFONAVIT. Informes Anuales 1997-2000.

## b) Rendimientos

Los rendimientos otorgados por la subcuenta de vivienda es otro de los principales problemas en el diseño del sistema actual del INFONAVIT. Históricamente estos

rendimientos han sido negativos en la mayoría de los años. Las modificaciones que se realizaron en 1997 obligan a otorgar una tasa de interés que debe ser siempre superior al incremento en el SMM general del D.F.. Sin embargo, este rendimiento es aún muy bajo comparado con el obtenido por la subcuenta de retiro. Por ejemplo, el Informe Anual del Instituto para 2000 reporta un rendimiento nominal del 11.14%, lo que significó un rendimiento real de sólo el 2%, comparado con el 9% real en la subcuenta de retiro, en el mismo periodo.

La consecuencia de esta situación es que las aportaciones para vivienda constituyen prácticamente un tercio de la cuenta individual del trabajador, por lo que al momento de retiro, el impacto de una baja capitalización en esta subcuenta es relevante para el conjunto de sus recursos y para determinar su pensión. Dada la estructura actual del INFONAVIT, es prácticamente imposible que esta situación se modifique y por lo tanto, continúen los bajos rendimientos. Por otro lado, debe recordarse que a los créditos otorgados por el Instituto se les aplica una tasa de interés subsidiada. De tal forma que el pago de rendimientos para esta subcuenta, aún al nivel mínimo requerido por ley, requiere de recursos provenientes de la recuperación de créditos, aportaciones en curso, e ingresos generados por inversiones y otras fuentes, estos últimos no son significativos. Esta es la misma fuente de recursos para las devoluciones de los saldos de la subcuenta de vivienda de los que se van retirando. En el mediano y largo plazos esta situación será crítica al ir evolucionando la estructura de aportantes-acreditados-retirados, por lo que es previsible que en algún momento se requerirá de recursos fiscales. Esto habría que estimarlo, aunque no se cuenta con toda la información por parte del Instituto.

### c) Estructura de créditos por trabajador

El principal objetivo del Instituto cuando fue creado fue la de facilitar el acceso a la vivienda a los trabajadores, que debido a sus bajos ingresos y falta de garantías, no podían acceder al mercado hipotecario comercial. Esta restricción es especialmente grave para los trabajadores de más bajos ingresos, por lo que este tipo de programas contiene un objetivo redistributivo importante, buscando favorecer en especial a este segmento de trabajadores. Sin embargo, la estructura del sistema ha conducido, en gran parte, a que el segmento más beneficiado no sea el de más bajos ingresos, especialmente a partir de la reforma de 1992. Esta es una situación similar a la enfrentada por el sistema anterior de pensiones del IMSS, ya que estos trabajadores difícilmente pueden reunir los requisitos para ser sujetos de la prestación. Como se observa en el cuadro 5, en 2000 el 38% de los créditos se otorgaron a trabajadores de más de 4 salarios mínimos, y esta cifra es de más del 60% cuando se incluyen a los trabajadores de 3 o más salarios mínimos. Es decir, dos quintas partes de los créditos resolvieron el problema habitacional para trabajadores de menos de 3 salarios mínimos. En este sentido, este resultado muestra que el sistema es cuestionable en términos de equidad y ayuda a los más necesitados. En el caso de las experiencias latinoamericanas en donde se ha implementado un sistema de apoyo basado en subsidios directos a la demanda, como se detalla en la siguiente sección, los resultados

han mostrado una mayor incidencia en los segmentos de trabajadores de muy bajos ingresos, al aumentar su acceso a una solución habitacional.

### CUADRO 5

**Créditos Ejercidos de Acuerdo al Salario del Acreditado 1995-2000**  
(porcentajes)

<b>Año</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>1 a 1.9 SM</b>	14.97	11.83	20.92	19.22	13.05	11.15
<b>2 a 2.9 SM</b>	45.41	42.66	34.23	30.12	27.56	25.72
<b>3 a 3.9 SM</b>	25.95	29.38	25.07	23.46	25.45	25.34
<b>4 a 4.9 SM</b>	13.67	16.13	19.78	27.19	33.94	37.79
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100

\* SM es Salarios Mínimos

Fuente: INFONAVIT. Informes Anuales de 1997-2000

Debe notarse que esta estructura de créditos por nivel salarial de los afiliados no corresponde a la estructura de afiliados: En particular, aproximadamente el 19% de los afiliados tienen un ingreso entre 3 y 4 salarios mínimos pero recibieron más de una cuarta parte de los créditos ejercidos en 2000.

#### d) Estimación del costo fiscal

En esta sección se realiza una estimación del costo fiscal que se deriva del hecho de que la subcuenta de vivienda reciba rendimientos reales cercanos a ceros. Este costo tiene básicamente dos fuentes: i) de aquellos trabajadores que al jubilarse, no lograron alcanzar con sus recursos acumulados una pensión al menos igual a un salario mínimo, por lo que deben de acogerse a la garantía de la pensión mínima. ii) Trabajadores considerados en transición y que optan por los beneficios del sistema anterior. En este caso, el Estado toma sus recursos acumulados en su cuenta y los complementa para otorgar los beneficios de la ley anterior. En ambas situaciones, el Estado complementa los saldos acumulados con recursos provenientes de presupuesto federal, por lo que entre menor sea el saldo acumulado en sus cuentas individuales, mayor será el costo fiscal. La comparación requiere de estimar los saldos obtenidos asumiendo un rendimiento para la subcuenta de vivienda acorde con el esquema actual del INFONAVIT, con el saldo acumulado que se obtendría suponiendo que esta subcuenta recibiera rendimientos iguales a los obtenidos por la subcuenta de retiro. La diferencia entre ambos casos sería el costo fiscal adjudicable al esquema actual del INFONAVIT y de la subcuenta de vivienda.

Para este ejercicio se utiliza un modelo actuarial suficientemente detallado que proyecta anualmente el comportamiento de los afiliados y retirados, así como los ingresos por pensión, gastos y pasivos del sistema, y los saldos acumulados por subcuenta tipo de subcuenta. Este modelo también separa a los trabajadores en transición, pensionados en curso y a las nuevas generaciones. Se consideran las pensiones pagadas por vejez, cesantía en edad avanzada y por invalidez y . El

ejercicio considera distintos valores para las variables relevantes. En particular se asume 3.5% de crecimiento real del PIB, 0.8% para salarios, así como tres tasas de rendimiento (real) alternativas: 4%, 6% y 8%, considerando el comportamiento reciente de las SIEFORES.

En el cuadro 6 se resumen los principales resultados de este ejercicio. La cifra reportada corresponde a la diferencia entre el costo fiscal cuando la subcuenta de vivienda obtiene rendimientos distintos de cero con el costo obtenido cuando el rendimiento es igual al obtenido por la subcuenta de retiro.

## CUADRO 6

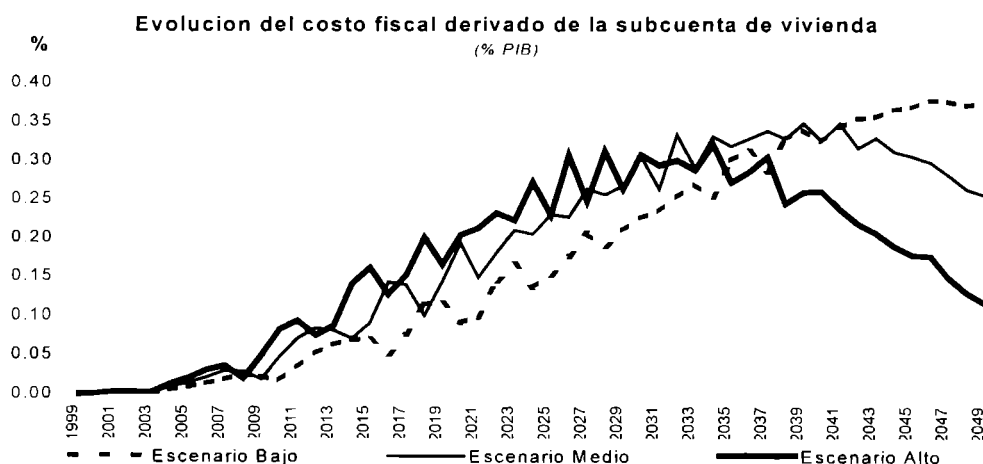
### COSTO FISCAL Adjudicable al manejo de la subcuenta de vivienda (% PIB)

Año	Rendimiento de vivienda		
	4%	6%	8%
2010	0.02	0.05	0.08
2020	0.09	0.19	0.20
2030	0.23	0.31	0.31
2040	0.33	0.33	0.26
2049	0.37	0.26	0.12
Total a Valor Presente	5.08	5.70	5.44

Fuente: INFONAVIT

En la gráfica 3 se muestra la evolución del costo fiscal para nuestras tres tasas de rendimientos para los próximos cincuenta años. Como puede observarse, este costo tiende a aumentar con mayor rapidez a partir del año 2007. Para nuestro escenario medio, el costo total para lo próximos 50 años equivale, en valor presente, al 5.7% del PIB.

## GRÁFICA 3



Fuente: Elaboración del autor con datos del INEGI, CONSAR, IMSS

## e) Estimación del efecto sobre el bienestar de los trabajadores

En esta sección, el objetivo central es determinar el impacto que el esquema actual de la subcuenta de vivienda tiene en el bienestar de los trabajadores debido a menores tasas de reemplazo al momento de retiro. Es decir, el hecho de que la subcuenta de vivienda obtenga rendimientos inferiores a la de retiro tiene un impacto en el saldo acumulado total de la cuenta del trabajador, de tal forma que al momento del retiro, la pensión alcanzada resulta ser menor comparada con la que obtendría si los recursos de vivienda se capitalizaran igual que los de retiro. En consecuencia, el ejercicio en esta sección consiste básicamente en realizar una estimación del diferencial entre las pensiones obtenidas en cada caso, lo que nos da un indicador del efecto sobre el bienestar del trabajador. Debe señalarse que este impacto negativo es mayor en el caso de aquellos trabajadores que no solicitaron un crédito para vivienda al INFONAVIT, en cuyo caso se realiza un subsidio cruzado de estos trabajadores hacia aquellos que si solicitaron y obtuvieron crédito.

El ejercicio también utiliza un modelo actuarial descrito antes, en el cual se juega con la variable de rendimientos a la subcuenta de vivienda dejando el resto de los supuestos invariables. Los resultados se presentan en el cuadro 7.

CUADRO 7

Cambio en la pensión adjudicable a la subcuenta de vivienda								
Tipo de carrera salarial	Incremento real anual del salario	Salario en VSM	Rendimiento de Vivienda					
			4%		6%		8%	
			VSM	%	VSM	%	VSM	%
Plana	0%	1	0.06	14.20	0.11	20.15	0.18	25.15
		2	0.12	17.42	0.23	25.01	0.37	31.54
		3	0.19	18.84	0.34	27.19	0.55	34.46
		4	0.25	19.64	0.45	28.44	0.74	36.13
		5	0.31	20.16	0.57	29.24	0.92	37.21
Plana	2%	1	0.07	14.29	0.13	20.41	0.21	25.63
		2	0.15	17.00	0.26	24.61	0.42	31.27
		3	0.22	18.16	0.39	26.42	0.63	33.75
		4	0.29	18.79	0.52	27.43	0.84	35.14
		5	0.36	19.20	0.65	28.08	1.05	36.03
Promedio <sup>1</sup>	0%	-	0.21	20.45	0.39	29.32	0.63	36.92
	2%	-	0.24	19.80	0.44	28.61	0.72	36.28

VSM= Veces el Salario Mínimo

Diferencia en la pensión obtenida cuando la subcuenta de vivienda obtiene un rendimiento positivo y cuando no obtiene rendimiento

Se supone una antigüedad del trabajador de 25 años

<sup>1</sup> Se supone una edad de retiro promedio de 65 años

Fuente: Elaboración del autor con datos del INEGI, IMSS, CONSAR

El ejercicio considera los casos de carrera salarial plana y carrera salarial promedio, ambos con dos opciones en cuanto al crecimiento del salario: 0% y 2%. A su vez se utilizan las tres tasas alternativas de rendimiento: 4%, 6% y 8%. En la primera columna de cada alternativa se presenta el valor, en veces el salario mínimo, de la diferencia en la pensión obtenida cuando la subcuenta de vivienda tiene 0%

como tasa de rendimiento y una tasa positiva. La segunda columna presenta esta información en cambio porcentual. Estos resultados muestran claramente el impacto negativo que el actual esquema de la subcuenta de vivienda tiene sobre la pensión del trabajador. Para nuestro escenario intermedio, con una tasa de rendimiento del 6% para la totalidad de su cuenta individual, un trabajador al pensionarse podría recibir beneficios que van del 20% al 30% mayores que los que recibiría actualmente. Es decir, además de que se reduciría el número de trabajadores que se acogieran a la pensión mínima, se obtendría una ganancia en el bienestar de los retirados al obtener pensiones de un monto mayor.

#### ***V. Un modelo de subsidios directos a la demanda.***

La promoción por parte del Estado de financiamiento para la vivienda, en particular vivienda popular, es una práctica extendida por el mundo. Incluso, dentro del contexto de un Estado benefactor este papel se extiende al de proveedor directo, en algunos casos estipulado como un derecho constitucional de los trabajadores. Tradicionalmente en estos casos el Estado genera un fondo común que incluye recursos patronales y del gobierno, los cuales son utilizados para financiar la construcción de las viviendas, de las cuales el Estado es el propietario, para colocarlas entre los trabajadores a precios subsidiados y en otros casos otorga créditos con subsidios a las tasas de interés. Es decir, el Estado tiene un papel directo y protagónico en la construcción y financiamiento de viviendas. Diversos estudios han mostrado que los resultados de este esquema han sido en general desalentadores, ya que no lograron abatir los déficits habitacionales, desestimuló la participación de la inversión privada en este sector y generó una redistribución inequitativa de los recursos destinados a este fin. Sin embargo, en los últimos años se ha dado un cambio importante en estas políticas en diversos países con la finalidad de sustituir el papel del Estado como proveedor, a un papel subsidiario como promotor y gestor de financiamientos para la vivienda popular. Por otro lado, un cambio sustancial en esta política es la sustitución de los subsidios por el lado de la oferta (precios y tasas de interés) a subsidios directos a la demanda. Este es un modelo de desarrollo sectorial basado en el mercado, pero que al mismo tiempo genera los mecanismos e instrumentos adecuados para satisfacer las necesidades de vivienda de la población de distintos estratos de ingresos. Este esquema privilegia el mecanismo de precios para la asignación de recursos y favorece la competencia y transparencia en este mercado. Finalmente, este modelo propicia la participación de los recursos del sector privado otorgándole un papel activo al favorecer condiciones de rentabilidad y competitividad, y al mismo tiempo complementario al sector público.

Debe entenderse como subsidio directo a la demanda el mecanismo de apoyo estatal directo que permite transformar la demanda potencial por vivienda en una demanda efectiva, al dotar a la familia beneficiaria de una capacidad de compra más allá de las posibilidades que le otorga su ingreso familiar (González Arrieta, 1997). En consecuencia, este subsidio puede tomar la forma de una contribución, generalmente monetaria y por una sola vez, por parte del Estado al trabajador en el momento que solicita y se hace acreedor a un crédito para vivienda. El efecto directo de este apoyo

es que permite a una familia beneficiada convertirse en sujeto de crédito hipotecario al reducir el monto de crédito solicitado y aumentar su habilidad de repago. El subsidio directo a la demanda tiene varias ventajas sobre los subsidios a la oferta. Estos últimos tienden a ser indiscriminados, mientras que el primero es un subsidio focalizado, lo que aumenta su equidad. Por ejemplo, un subsidio a la tasa de interés beneficia más a aquellos que obtienen créditos mayores, generalmente población de mayor ingreso, mientras que el subsidio directo a la demanda es progresivo, beneficiando más a aquellas familias de bajos ingresos. Por otro lado, está documentado que los subsidios a las tasas de interés generan distorsiones en los mercados, inhibiendo su adecuado desarrollo, mientras que el subsidio directo no interfiere con el funcionamiento del mercado, e incluso al complementarlo estimula el desarrollo de esta actividad. Finalmente, los subsidios directos requieren de una menor carga administrativa por parte del Estado, abaratando los costos fiscales asociados.

### *V.1 Componentes del esquema*

Este modelo de promoción al financiamiento para la vivienda popular contiene tres componentes fundamentales:

#### a) Subsidio directo por parte del Estado.

Esta contribución por parte del Estado generalmente es monetaria, aunque en algunos casos puede ser en especie (terreno, materiales, etc.). Este subsidio, que es progresivo, se entrega por una sola vez sin cargo a restitución, y su monto oscila entre un 5% a 95% del valor de la solución. Se determina en función de diversos criterios. Generalmente se considera el nivel de ingreso del solicitante, aunque también puede estar ligado a otros elementos como el monto del ahorro que aporte el solicitante, el tamaño de la familia o algún indicador del grado de pobreza. El subsidio es generalmente intransferible y se requiere que el solicitante no sea propietario de vivienda o que algún otro miembro del núcleo no haya recibido un subsidio con anterioridad. Finalmente, este subsidio puede tomar la forma de un certificado endosable a la entidad que otorgue la solución habitacional o un bono. También puede ser un pago directo por parte del Estado al vendedor de la vivienda. Cabe señalar que en la mayoría de los casos, la asignación de este subsidio es mediante un sistema de puntaje en función de los criterios definidos.

#### b) Ahorro mínimo previo por parte del solicitante.

Este componente es muy importante y tiene como objetivo el hacer partícipe al solicitante de su solución habitacional, así como el fomentar el ahorro. Generalmente este ahorro se deposita en cuentas individuales especiales en alguna entidad financiera privada. El monto de ahorro mínimo requerido es variable, pero por lo general es progresivo y oscila entre 0% y 20% del valor de la solución final. Por otro lado, la vinculación entre el subsidio y el ahorro mínimo requerido permite generar un sistema en el cual se premia el monto, antigüedad y permanencia. Finalmente, este componente permite contar con un criterio de selección que sea más transparente y de

manejo menos costoso. Es importante señalar que para el caso de solicitantes de más bajos ingresos, este ahorro mínimo puede ser sustituido por alguna contribución en especie como materiales de construcción, e incluso mano de obra.

c) Crédito hipotecario complementario del sector financiero

Este crédito es otorgado por alguna institución del sector financiero privado bajo mecanismos propios de mercado.

Existe un conjunto de elementos necesarios para garantizar la implementación exitosa de un esquema como el propuesto. Fundamentalmente se requiere de modificar la concepción de que la vivienda es un derecho que el Estado debe de proveer y limitar la función del Estado a la de garantizar la equidad en el acceso a las oportunidades existentes en el mercado a todos los individuos independientemente de su condición económica. Por otro lado, se requiere que un esquema como éste sea parte de un programa integral de vivienda, además de que es pre-requisito contar con un esquema de ahorro para la vivienda y de la disponibilidad de crédito hipotecario de largo plazo. Finalmente, es importante que los recursos dedicados a este fin sean sostenibles, para lo cual es recomendable que sus fondos pertenezcan a una partida presupuestal en la cual no se distinga la fuente, de tal suerte que la sostenibilidad del sistema dependerá crucialmente de la salud de la finanzas públicas.

*V.2 Experiencia internacional*

El modelo explicado ha sido implementado en varios países de América Latina, por lo que ya existe una experiencia internacional previa que puede ser evaluada. En el cuadro 8 se resumen las características de esquemas particulares adoptados recientemente por seis países de América Latina.



**CUADRO 8**  
**ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA**  
*% del valor de la solución*

País	Ingreso familiar \$US <sup>1</sup>	Programa de Vivienda	Subsidio Máximo	Ahorro Mínimo	Crédito	Valor de la casa \$US <sup>1</sup>
CHILE	0-70	Progresiva 1ra Etapa (provisión pública)	94.3%	5.7%	0.0%	4200
	70-260	Básica (provisión pública)	60.9%	4.4%	34.8%	6900
	0-70	Progresiva 1ra Etapa	94.3%	5.7%	0.0%	4200
	70-260	Progresiva 2a Etapa	25.7%	7.1%	67.1%	2100
	70-260	Básica	53.8%	7.7%	38.5%	7800
	0-260	Rural con terreno	57.7%	1.9%	0.0%	7800
	0-260	Rural en villorrios <sup>2</sup>	76.9%	3.8%	0.0%	7800
	0-260	Rural. saneamiento sanitario <sup>3</sup>	95.9%	4.1%	0.0%	2190
	0-260	Programa Espacial de Trabajadores (PET)	19.1%	8.5%	72.3%	14100
	260-350	PET/ renovación urbana <sup>4</sup>	25.5%	7.8%	66.7%	15300
	350-2800	Sistema General Unificado (S.G.U.) Tramo 1	24.0%	10.0%	68.0%	15000
	350-2800	S. G. U. Tramo 2	10.0%	10.0%	0.0%	30000
	350-2800	S. G. U. Tramo 3	5.3%	10.0%	0.0%	45000
	350-2800	S.G.U. Tramo 1/renovación urbana	40.0%	10.0%	68.0%	15000
	350-2800	S.G.U. Tramo2/renovación urbana	20.0%	10.0%	0.0%	30000
	350-2800	S.G.U. Tramo 3/renovación urbana	13.3%	10.0%	0.0%	45000
350 y más	Leasing habitacional tramo 1	24.0%	0.0%	0.0%	15000	
351 y más	Leasing habitacional tramo 2	10.0%	0.0%	0.0%	30000	
352 y más	Leasing habitacional tramo 3	5.3%	0.0%	0.0%	45000	
COSTA RICA	0-86.5	Nivel de subsidio VIII	80.92%	0.00%	19.08%	5935
	86.5-173	Nivel de subsidio VII	67.95%	0.00%	32.05%	7067.4
	173-260	Nivel de subsidio VI	53.11%	2.23%	44.66%	7607.1
	260-346	Nivel de subsidio V	40.79%	2.82%	56.39%	8033.6
	346-433	Nivel de subsidio IV	29.73%	3.35%	66.93%	8460.1
	433-519	Nivel de subsidio III	19.72%	3.82%	76.46%	8886.5
	519-606	Nivel de subsidio II	10.63%	4.26%	85.12%	9313
606-692	Nivel de subsidio I	2.33%	4.65%	93.02%	9739.4	
COLOMBIA	0-284	Mejoramiento integral de vivienda y entorno	16.09%	13.91%	0.00%	12792
	0-284	Contruccion en sitio propio y mejoramiento de vivienda	19.15%	10.85%	0.00%	12792
	0-284	Adquisicion y/o construccion de unidad basica	34.47%	0.00%	0.00%	12792
	284-568	Contruccion en sitio propio y mejoramiento de vivienda	10.73%	19.27%	70.00%	19188
	284-568	Adquisicion y/o construccion de unidad basica	15.32%	14.68%	70.00%	19188
El Salvador	0-264	Mejoramiento Individual	95.00%	5.00%	0.00%	1667
	0-264	Nuevos Asentamientos Organizados	81.00%	0.00%	19.00%	1956
	0-264	Credito con contribucion para Vivienda Nueva	46.2%	0.0%	53.8%	3429
PARAGUAY	0-229	Nivel de subsidio V	75.00%	1.57%	25.00%	7328
	229-366	Nivel de subsidio IV	51.22%	2.44%	46.34%	9389
	366-573	Nivel de subsidio III	34.62%	5.77%	59.62%	11908
	573-779	Nivel de subsidio II	22.39%	7.46%	70.15%	15343
	779	Nivel de subsidio I	13.96%	9.30%	76.74%	19694
URUGUAY	0-480	Núcleo Básico Evolutivo	99.57%	0.43%	0.00%	18400
	480-705	Certificado de Subsidio Habitacional Directo I	53.57%	4.64%	41.79%	22400
	705-865	Certificado de Subsidio Habitacional Directo II	35.63%	10.31%	54.06%	25600
	865-960	Certificado de Subsidio Habitacional Directo III	20.76%	20.66%	58.58%	28800

<sup>1</sup> Tipo de cambio a diciembre de 1996

<sup>2</sup> Un villorio es un pequeño poblado construido para aquellos postulantes colectivos

<sup>3</sup> El programa de saneamiento sanitario implica la dotación de sitios con salubridad en una vivienda ya construida

<sup>4</sup> Todos los programas de renovación urbana implican la obligación de comprar vivienda en las zonas céntricas de las ciudades

El esquema más desarrollado corresponde a Chile, en donde el subsidio no está atado sólo al ingreso del solicitante, sino que depende de la combinación del monto de ahorro previo, del tamaño de familia y del grado de pobreza de ésta. Este programa es administrado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) con fondos directos del presupuesto sin hacer distinción de su fuente. El subsidio puede ser entregado como un certificado endosable al beneficiario, quien lo entrega como parte del pago de la casa y el vendedor lo hace cobrable en el MINVU. Para las viviendas para ingresos muy bajos, este organismo licita las viviendas y aplica el subsidio directamente. Como puede verse en el cuadro, el esquema chileno incluye una gran diversidad de opciones, tanto para proyectos individuales como colectivos, que permite cubrir todos los estratos de ingresos. Para solicitar, un trabajador debe ser encuestado previamente por el Sistema de Estratificación Social y contar con un ahorro monetario (puede ser un terreno en ciertos casos). El monto de subsidio respecto al valor de la casa oscila de un 94% hasta un 5.3%, mientras que el ahorro mínimo requerido va de un 5.7% hasta un 10% como proporción del valor de la casa. Actualmente se destinan US\$400 millones de presupuesto público para estos programas, correspondiendo el 92% para el pago de subsidios y el resto para gastos administrativos.

En Costa Rica este tipo de programas se iniciaron en 1987 a través del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), administrado por el Banco Hipotecario de la Vivienda, el cual es una institución de segundo piso. La principal diferencia de este esquema con el chileno, es que los subsidios están atados a los niveles salariales de los solicitantes y no se requiere un aporte de ahorro previo, aunque esto último se ha estado modificando recientemente. En este caso el subsidio oscila entre un 80% y un 2%, respecto al valor de la vivienda, mientras que el ahorro mínimo va de un 2.23% a un 4.65%. El subsidio toma la forma de un Bono Familiar de Vivienda y los recursos del sistema provienen en un 33% de un fondo constituido por ingresos de un impuesto del 5% sobre remuneraciones y otro del 20% a la recaudación total del impuesto sobre ventas; el 3% del presupuesto nacional ordinario y el resto de donaciones o aportes públicos o privados, nacionales o extranjeros. Cabe mencionar que se estima que el monto de recursos dedicados a este programa ha representado aproximadamente un 2.9% del gasto público social desde 1987, en promedio.

En Colombia, se instituyó en 1991 el programa denominado Subsidio Familiar de Vivienda, administrado por el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma urbana, en las zonas urbanas, y las Cajas de Compensación Familiar en zonas rurales. En este programa, el subsidio se entrega, a través de una entidad financiera, a la entidad o persona que suministró o financió la vivienda. Los recursos utilizados provienen de los ingresos ordinarios del gobierno, y se complementan con un crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este programa se consideran como criterios el ingreso, el ahorro previo dentro de un sistema de puntaje, así como el no ser propietario de vivienda. En el cuadro se muestran las opciones, destacando que el subsidio no rebasa el 35% del valor de la vivienda, mientras que el ahorro requerido es menor al 5% de este valor. Cabe señalar que para estratos de más bajos ingresos, este ahorro puede ser sustituido por aporte en especie o mano de obra.

El crédito hipotecario es complementario y para los trabajadores con mayores ingresos puede representar hasta un 70% del valor de la vivienda, con plazos de 15 años. En este programa, una de las principales críticas es el bajo nivel de subsidio.

El Salvador también implementó un programa en 1992 denominado Programa de Contribuciones para la Vivienda, el cual es administrado por el Fondo Nacional de la Vivienda Popular (FONAVIPO), institución de segundo piso. Los recursos para este programa provienen de un patrimonio propio derivado de la liquidación del Instituto de Vivienda Urbana, así como de asignaciones presupuestales, aunque estas últimas aún no se han concretizado. El subsidio está atado al nivel de ingreso del solicitante y al tamaño de familia. El ahorro previo, de un 5% del valor de la vivienda, sólo se requiere para el estrato de menor ingreso, en donde el subsidio es del 95%.

En Uruguay se implementó un programa denominado Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda (SIAV) en 1992, el cual es administrado por la Dirección Nacional de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento y Medio Ambiente. Los recursos utilizados provienen de un impuesto a las retribuciones personales de 1%, lo que representa el 85% del fondo. El resto proviene de partidas presupuestales, cobro de servicios y sanciones, así como de asistencia financiera externa. El subsidio, que toma la forma de un Certificado de Subsidio Habitacional Directo, oscila entre un 20% y casi el 100% del valor de la habitación, mientras que el requerimiento de ahorro previo va del 0.4% al 21% de este valor. En el sistema de puntuación se considera el monto y antigüedad del ahorro, así como el tamaño de la familia. Las instituciones financieras que participan en el programa pueden redescantar los créditos hipotecarios complementarios a este subsidio y ahorro previo. El programa incluye soluciones individuales así como conjuntos habitacionales.

Finalmente, en el caso de Paraguay existe el Sistema de Subsidio Habitacional Directo que entró en vigencia en 1995. La entidad encargada de administrarlo es el Consejo Nacional de la Vivienda y sus recursos provienen de una partida presupuestal del gobierno, de préstamos internos y externos, donaciones y legados. Este subsidio está atado a los niveles de ingreso de los solicitantes y oscila entre un 75% y un 14% del valor de la vivienda, mientras que el requisito de ahorro previo oscila entre un 0.4% y un 21% del valor de la vivienda.

Cabe señalar que en todos los casos el subsidio es por una única vez, sin cargo a restitución, no transferible y tiene un periodo de vigencia, que en caso de no usarse se pierde el derecho. Las evaluaciones preliminares de estos programas son diversas, aunque en el caso más antiguo, que es el chileno, los comentarios son favorables. Sin embargo, en general los resultados han mostrado que este tipo de programas han permitido incrementar el número de créditos otorgados, contribuyendo a reducir el déficit habitacional. Por otro lado, un efecto positivo ha sido el estímulo para el sector privado, tanto constructoras como entidades del sector financiero, las cuales han aumentado su participación en el mercado de vivienda. Finalmente, este tipo de esquemas, en la medida que se separan de otros programas de ayuda social, no tienen

efectos negativos sobre éstos, dándole mayor transparencia a los recursos y a la administración y decisión en materia de apoyo a la vivienda.

#### ***VI. Propuesta de modificación al esquema actual del INFONAVIT.***

Es importante señalar que, en principio, una verdadera solución al problema de vivienda social en nuestro país requeriría de una reforma integral que implicara la unificación de los diversos organismos públicos que existen actualmente. En estas circunstancias, podría diseñarse un programa único que ofreciera las opciones suficientes para cubrir a todos los estratos de ingreso que se desean focalizar, y en particular favoreciera a aquellos trabajadores con más bajos ingresos. El modelo sugerido sería el de subsidios directos a la demanda. Este esquema permitiría una mayor racionalización de recursos y una asignación más eficiente. Este es un tema que deberá discutirse y analizarse con seriedad. Sin embargo, en este estudio nos concentramos en una propuesta que afecta sólo al INFONAVIT, y que además consideramos que sería más viable a ser implementada en el corto plazo.

La propuesta que aquí se plantea busca fundamentalmente atacar los dos problemas que se detallaron en la sección IV, y que implican un costo fiscal y un costo en bienestar para el trabajador. Sin embargo, este esquema ayuda a mejorar los problemas de cartera vencida, rendimientos a la subcuenta de vivienda e inequidad en el otorgamiento de créditos, favoreciendo a aquellos trabajadores de más bajos ingresos. El modelo que sirve de base a la propuesta descansa fundamentalmente en el esquema planteado en la sección V, y que se ha estado aplicando en otros países de la región, en los cuales ya existe experiencia valiosa a ser considerada. Una ventaja de esta propuesta es que se puede construir en línea con los cambios recientes que se han venido realizando en el Instituto, por lo que su viabilidad en el corto plazo sería mayor.

Considerando las reformas parciales que se han implementado en el INFONAVIT durante los últimos años, podríamos destacar algunos elementos centrales como los siguientes. a) Un cambio en su papel de constructor y propietario a uno de gestor y facilitador de financiamiento; b) introducción de un sistema de puntuación para otorgar el crédito, basado en varios criterios, aunque el salario sigue siendo determinante; c) créditos más acorde con la capacidad de pago de los trabajadores; d) la consideración de un papel para la subcuenta de ahorro voluntario. Estos elementos son útiles en la formulación de la propuesta.

El objetivo es el de implementar un sistema de subsidios directos a la demanda para el financiamiento de vivienda, en este caso para los trabajadores afiliados al IMSS. Como ya se ha mencionado, este modelo requiere de tres componentes básicos: a) un subsidio por parte del Estado; b) un ahorro mínimo previo y c) un crédito complementario. A su vez, se requiere la participación de agentes privados y públicos.

La propuesta tiene dos alternativas, que dependen básicamente de la decisión sobre la administración de la cartera de créditos que tiene actualmente el Instituto, y que afectan los recursos que recibirían las AFORES.

- A. En esta alternativa, el INFONAVIT mantiene en administración la cartera de créditos acumulada hasta el momento de la reforma. En consecuencia, las aportaciones de la subcuenta de vivienda que se depositarían en las AFORES para su administración e inversión iniciarían a partir de esta reforma.
- B. En esta alternativa, se logra algún acuerdo para que la cartera total del Instituto se transfiera a la banca comercial para su administración, en cuyo caso los recursos de las aportaciones pasadas en la cuenta de INFONAVIT pueden ser transferidos a las AFORES.

Estos aspectos se discuten con más detalle adelante.

#### Esquema del Programa

##### a) Administración

La administración del sistema sería realizada por el INFONAVIT. Esta entidad, definida como un organismo de segundo piso, sería la encargada de mantener la información sobre los afiliados, emisión de convocatorias, recepción y dictaminación de solicitudes, emisión de resultados, subastas de financiamiento cuando aplique y emisión de certificados de subsidios.

En cuanto al gasto administrativo y operativo del Instituto, en 2000 representó el 5.62% de los egresos de ese año. Bajo la alternativa A, se esperaría que este gasto no se modificara mucho inicialmente, debido a que el Instituto mantiene la administración de la cartera acumulada. La fuente de financiamiento de este gasto provendría de estos mismos recursos como sucede actualmente. En la alternativa B, podría plantearse un adelgazamiento debido a la reasignación de funciones, lo que podría reducir este gasto. En este caso los recursos para este gasto deberán provenir del presupuesto federal. En una inicio puede generarse un fondo adicional con base al patrimonio ya generado por el mismo Instituto.

##### b) Subsidios

Como se mostró en la sección V, el sistema actual de funcionamiento del INFONAVIT conduce a un conjunto de costos fiscales para el Estado, presentes y futuros. El costo más evidente y que se estimó en este trabajo es el derivado de un mayor número de pensiones mínimas garantizadas debido a una capitalización menor de los recursos y a una mayor aportación gubernamental para complementar recursos de los trabajadores en transición. De acuerdo a los resultados de la sección anterior, este costo representa en valor presente (considerando un horizonte de 50 años)

aproximadamente el 5.7% del PIB, y en términos de flujos representa valores que alcanzan un máximo de 0.35% del PIB en nuestro escenario medio. Por su parte, el monto del financiamiento otorgado por el Instituto en 2000 representó aproximadamente el 0.75% del PIB, aunque en 1997, 1998 y 1999 representó el 0.36%, el 0.39% y el 0.66% respectivamente.

Nuestra propuesta sugiere que el Estado asuma desde ahora este costo mediante un programa de subsidios, los cuales deberán provenir del presupuesto federal y deberán ser explícitos, para garantizar transparencia en su manejo. Adicionalmente puede solicitarse financiamiento a algún organismo internacional con la finalidad de arrancar el programa. En este fondo también pueden integrarse recursos provenientes de la venta de reserva territorial del Instituto, la cual deberá acelerarse. Por otro lado, el monto del subsidio no necesariamente es de la misma magnitud que el monto del financiamiento actual que otorga el INFONAVIT, además de que debe tenerse presente que 1999 fue un año de sustancial aumento en los créditos del Instituto. La idea es que el subsidio sea un componente de una estructura de financiamiento a la vivienda en donde el ahorro previo y un crédito comercial complementario tienen también un papel. En la medida que el subsidio es progresivo, el crédito complementario sería menor para un trabajador de un salario mínimo, aumentando en importancia para trabajadores de mayores salarios, por lo que sería de esperarse que el monto total del subsidio fuese sustancialmente menor al monto actual de financiamiento del Instituto. Más adelante se realiza una simulación numérica para estimar los montos del subsidio requerido.

Este programa de subsidios deberá tener las siguientes características:

- a) Los subsidios deberán estar relacionados con los niveles de salario-ingreso del trabajador.
- b) El subsidio debe ser progresivo, lo cual es fundamental para favorecer realmente a los trabajadores de más bajos ingresos.
- c) Deberá entregarse por una sola vez, sin cargo de restitución. Deberán excluirse trabajadores que hayan recibido en el pasado un crédito del INFONAVIT.
- d) Deberá provenir de recursos fiscales generales.
- e) El solicitante no deberá ser propietario de vivienda. Esto no aplica en el caso de financiamiento para ampliación o mejoramiento de la vivienda actual.
- f) El criterio de otorgamiento puede descansar en un sistema de puntos, en el cual se considera adicionalmente al ingreso, el tamaño de la familia.
- g) El monto máximo del subsidio estará sujeto al monto máximo del valor de la vivienda que aplique.

### c) Subcuenta de Vivienda

Las aportaciones patronales por concepto de vivienda deberán de ser mantenidas por las AFORES, entidades que no sólo las administrarían, sino que serían las encargadas de invertir las con criterios semejantes a la subcuenta de retiro. En la alternativa A, se

iniciaría el depósito de estas aportaciones a partir de la reforma, mientras que en la alternativa B, se transferirían también a las AFORES los fondos acumulados en la cuenta de INFONAVIT.

Cuando sea aprobado un crédito a un trabajador, la AFORE deberá transferir el saldo en esta subcuenta al trabajador. La mecánica puede tomar varias formas y es un aspecto que deberá precisarse para reducir los procedimientos administrativos. Por ejemplo, podrá expedir un pagaré a cargo de la entidad financiera que otorgue el crédito complementario. Alternativamente este saldo podría ser transferido a la cuenta del INFONAVIT en el Banco de México, quien a su vez los transferiría a la entidad financiera otorgante del crédito. Una vez otorgado el crédito, las aportaciones patronales subsecuentes deberán de ser utilizadas para amortizar el crédito, lo cual puede ser vía la cuenta del INFONAVIT en el Banco de México.

Debe notarse que la ventaja más importante de este esquema es que estos recursos en la subcuenta de vivienda estarían recibiendo rendimientos en los términos que los obtienen los de la subcuenta de retiro, por lo que se atacaría el problema relativo a bajas tasas de reemplazo para los trabajadores que no solicitan créditos. También se reduciría la probabilidad de que un trabajador que no solicitó crédito, tenga que recurrir a la garantía de la pensión mínima al momento de su retiro, debido a que sus recursos totales tendrían una mayor tasa de capitalización. Para aquellos trabajadores que soliciten crédito y que tienen que recurrir a su subcuenta de vivienda, podrían disponer de un monto mayor. Finalmente, la posibilidad de adicionar los recursos de la subcuenta voluntaria a la de vivienda para efectos de solicitar subsidio podría estimular un mayor ahorro por parte de los trabajadores.

#### d) Ahorro Mínimo Previo

La subcuenta de vivienda tendría el papel de ahorro mínimo previo requerido para ser acreedor de un subsidio. Para tal efecto, el trabajador deberá de contar con el monto mínimo requerido para el tipo de subsidio solicitado. Adicionalmente deberá permitirse que para efectos de este monto mínimo, el trabajador haga uso de sus recursos en la subcuenta de ahorro voluntario. En este caso podría requerirse adicionalmente un periodo mínimo de permanencia de este saldo, previo al otorgamiento del subsidio. El monto de ahorro mínimo requerido estaría en función del nivel de ingreso, subsidio y valor máximo de la vivienda.

#### e) Crédito Complementario

El crédito complementario será otorgado por una entidad financiera privada, previamente autorizada por la autoridad correspondiente. Estas entidades podrían estar inscritas en un padrón en INFONAVIT, previa autorización por la CNBV. El crédito puede estar documentado en UDI's. La tasa de interés de estos créditos será la comercial, acorde con el objetivo de subsidiar directamente a la demanda y no a la oferta o precios, lo cual genera distorsiones y transferencias no deseadas. Al mismo tiempo ayuda a fomentar una mayor participación del sector financiero privado en este

mercado hipotecario. Una condición necesaria para este mecanismo es que se de un marco de estabilidad en precios y tasas de interés.

#### f) Cartera Crediticia Existente del INFONAVIT

Un aspecto importante es determinar como se procederá con la cartera ya existente del Instituto. Esta cartera contiene tres componentes: cartera vigente, cartera vencida y cartera irrecuperable. Este es un aspecto que debe discutirse con más detalle para encontrar una solución satisfactoria y es el elemento fundamental que diferencia las dos alternativas presentadas. De acuerdo a la información del INFONAVIT, al 31 de diciembre de 2000, la cartera de crédito total fue de 221,139.2 millones de pesos, esto es, el 4.1% del PIB. De este monto, 171,645.7 millones era cartera vigente, 2,509.5 millones cartera en prórroga y 46,983.9 millones cartera vencida (0.87% del PIB).

En nuestra primera alternativa (A), esta cartera sería administrada aún por el INFONAVIT. En la segunda alternativa (B), la cartera vigente sería transferida a las entidades financieras que participen en el programa de financiamiento del INFONAVIT. Sin embargo, en este caso el principal problema es la tasa de interés subsidiada de estos créditos. El Estado podría asumir el costo derivado del diferencial entre esta tasa y la comercial, lo cual aumentaría el costo de la reforma. En el caso de la cartera vencida, la situación requeriría de un programa de “rescate” por el Estado al estilo FOBAPROA, de tal forma que se analizara que parte es aún recuperable y a que costo, y que parte se asume como pérdida.

A continuación se presenta un ejercicio de simulación para un esquema de financiamiento a la vivienda que considera los tres componentes antes señalados. Este es un ejercicio muy general que sólo nos permite obtener una idea aproximada del monto de subsidio requerido y su comparación con el costo fiscal derivado del esquema actual. Para su construcción se utiliza información sobre los precios de mercado para viviendas equivalentes a las que financia actualmente INFONAVIT. Adicionalmente se simula una estructura de subsidios, ahorro mínimo y crédito complementario semejante a la aplicada en otros países. En particular, debe tenerse presente que la mayoría de los programas aplicados en otros países considera solicitantes de muy bajos ingresos y son esquemas generales. En el caso de los afiliados del INFONAVIT, la situación es un poco diferente ya que el trabajador promedio obtiene un ingreso casi tres salarios mínimos. También debe enfatizarse que el subsidio corresponde a una transferencia, sin cargo a restituirlo, por lo que el monto debe reflejar esta situación. Finalmente, se estima el monto de subsidio anual que se deriva de este ejercicio con base al financiamiento actualmente otorgado por el INFONAVIT. Esta información se compara con el costo fiscal que se deriva de mantener el sistema actual. En el cuadro 9 se presentan los resultados del ejercicio.



CUADRO 9

Ingreso en S. M.	Valor máximo de vivienda		Subsidio			Ahorro mínimo			Crédito			Número de créditos		Monto del subsidio <sup>1</sup>		
	monto	VSM	%	monto	VSM	%	monto	VSM	%	monto	VSM	A	B	A	B	
1-2	112.000	97.2	35	39.200	34.0	5	5.600	4.9	60	67.200	58.3	25.970	30.000	1.018	1.176	
2-3	138.000	119.8	20	27.600	24.0	8	11.040	9.6	72	99.360	86.2	54.827	65.000	1.513	1.794	
3-4	175.000	151.9	15	26.250	22.8	10	17.500	15.2	75	131.250	113.9	50.633	38.000	1.329	998	
4-5	215.000	186.6	12	25.800	22.4	13	27.950	24.3	75	161.250	140.0					
5-6	255.000	221.3	10	25.500	22.1	15	38.250	33.2	75	191.250	166.0					
6-7	305.000	264.7	7	21.350	18.5	18	54.900	47.6	75	228.750	198.5	67.520	66.000	1.513	1.479	
7- más	340.000	295.1	5	17.000	14.8	20	68.000	59.0	75	255.000	221.3					
													<b>Costo Fisca</b>		5.374	5.447
													<b>Costo Fiscal (% PIB 1999)</b>		0.116	0.118

SM: 1,152.16 pesos

A Utilizando distribución de los créditos ejercidos por el Infonavit en 1999

B Utilizando la estructura salarial de los afiliados al Infonavit

<sup>1</sup> Número de créditos otorgados por el monto del subsidio, en millones de pesos

El esquema propuesto sugiere un subsidio del 35% sobre el valor máximo de la vivienda para trabajadores entre 1 y 2 salarios mínimos, proporción que disminuye hasta un 5% para trabajadores con 7 o más salarios mínimos. La participación del ahorro mínimo requerido va del 5% del valor máximo de vivienda, hasta un 20%. Estos valores son aceptables en la medida que se requieren, en promedio, 6 años de acumulación en la subcuenta de vivienda. Adicionalmente debe considerarse que el saldo en la subcuenta de aportaciones voluntarias puede ser incluido como parte del ahorro mínimo requerido. Estos valores conducen a créditos complementarios que van del 60% del valor de la casa para el trabajador de más bajos ingresos hasta un 75%. De nueva cuenta, en términos de veces el salario mínimo, estos montos son razonables considerando que actualmente el INFONAVIT requiere del 25% del ingreso del trabajador como cantidad mínima para amortizar los créditos, más las contribuciones futuras a la subcuenta de vivienda. Las últimas columnas del cuadro muestran el número de subsidios que se otorgarían considerando la distribución actual de los créditos ejercidos por el Instituto, y considerando una alternativa de distribución más acorde con la estructura salarial de los afiliados. La última columna muestra los montos del subsidio total del esquema, que oscilan entre el 0.116% y el 0.118% del PIB. Este valor puede compararse con el 0.66% del PIB que representó el financiamiento del INFONAVIT ese mismo año. Pero la principal comparación es con el costo fiscal estimado en este trabajo, y que es del 5.7% del PIB a valor presente, considerando un horizonte de 50 años. Si consideramos que se mantiene esta magnitud del subsidio como proporción del PIB durante los próximos 50 años, el costo para el Estado sería igual que el costo fiscal estimado si no se modifica el esquema actual, y si no aumenta la cartera vencida del Instituto. Es decir, en términos de costo fiscal, el Estado es indiferente entre este nuevo esquema y el esquema actual del INFONAVIT.

Aunque en nuestro ejercicio el costo de los subsidios es igual al costo fiscal del esquema actual, debe tenerse presente un conjunto de ventajas. Por ejemplo, en nuestra estimación de costo fiscal del esquema actual no se considera la posibilidad de que aumente la cartera vencida del Instituto en el futuro si fracasa su actual política de

recuperación. De hecho, con el nuevo esquema se resolvería este problema dado que los créditos se obtendrían bajo mecanismos de mercado. Por otro lado, la ganancia en términos del bienestar de los trabajadores participantes en el nuevo sistema de pensiones sería positiva al obtener mayores pensiones, como se demostró arriba. Finalmente, es importante señalar que al ser invertidos los recursos de la subcuenta de vivienda en términos de los de retiro, se obtiene beneficios en cuanto al costo del seguro de invalidez y vida, como se demostró en el primer ensayo de este estudio.

## ***VII. Conclusiones***

El objetivo de este estudio se centró en tratar de determinar los efectos negativos derivados del sistema actual de la subcuenta de vivienda que requiere que los recursos sean canalizados al INFONAVIT. Básicamente se detectan dos problemas ligados a este esquema, y que implican un costo fiscal para el Estado, así como un menor bienestar para los trabajadores que se retiren, y en particular para aquellos que no obtuvieron un crédito del Instituto.

Si bien es cierto que las reformas al INFONAVIT que se instrumentaron en 1992 y 1997 tienen efectos positivos en el funcionamiento del Instituto, aún están lejos de corregir los problemas que se mencionaron antes. Los resultados que ofrece el Instituto en su último informe sobre disminución de cartera vencida es más un efecto contable, y aún está por verse si los mecanismos actuales son adecuados para mantener un alto nivel de recuperación. Por su parte, es prácticamente imposible que el Instituto puede ofrecer mayores rendimientos a la subcuenta de vivienda, ya que utiliza tasas de interés subsidiadas en sus créditos, además de los problemas de recuperación de cartera ya mencionados. En consecuencia, la capitalización de las cuentas individuales de los trabajadores será menor que en el caso donde los recursos de vivienda ofrecieran mayores rendimientos. Finalmente, el objetivo de ayuda y redistributivo del Instituto que busca favorecer a los trabajadores de menores ingresos es cuestionable, en la medida que son aquellos con mayores ingresos los que se ven más beneficios por el financiamiento del Instituto. En consecuencia, es necesario realizar otras modificaciones al esquema actual que permitan resolver estos problemas, de lo contrario se enfrentarán un mayor costo fiscal en el futuro, y se continuará afectando el bienestar de los trabajadores retirados.

En este trabajo se propuso un esquema de modificaciones, que al mismo tiempo que resolvería los problemas destacados en este estudio, tendría mayores probabilidades de ser instrumentado en el corto plazo, en la medida que retoma cambios recientes. Por otro lado, este modelo, denominado de subsidios directos a la demanda, ya ha sido implementado en varios países de la región, por lo que se cuenta con importante experiencia que puede ser retomada para enriquecer el esquema ha instrumentar en nuestro país.

Este modelo está constituido por tres componentes fundamentales: a) subsidios directos a la demanda, b) requisito de ahorro mínimo previo y c) un crédito complementario en condiciones de mercado. El INFONAVIT mantendría

una función de administrador del programa de vivienda social, como gestor y facilitador del financiamiento. Los subsidios, bajo un esquema progresivo buscando favorecer en particular a los trabajadores de más bajos ingresos, serían otorgados por el Estado de recursos presupuestales. Para el Estado no significaría un costo mayor, e incluso puede ser menor, si reconoce que con el sistema actual enfrenta un costo fiscal. El subsidio estaría atado al nivel de ingreso del solicitante y a otros elementos dentro de un sistema de puntuación.

En nuestra propuesta, las aportaciones de la subcuenta de vivienda las mantendrían las AFORES, no sólo para su administración, sino para su inversión con criterios semejantes a los recursos de retiro. En este punto se sugieren dos alternativas, siendo la diferencia el momento en el cual empiezan a fluir dichos recursos a las AFORES. Esto depende sustancialmente de las decisiones que se tome respecto al manejo de la cartera crediticia actual del Instituto. Si éste último mantiene la administración de esta cartera hasta que desaparezca, las aportaciones que se dirigirán a las AFORES serán a partir del momento de la reforma. Si en cambio, dicha cartera fuera transferida al sector financiero, podrían transferirse a las AFORES los recursos acumulados de las aportaciones en el Instituto. Debe tenerse presente que la actual cartera del INFONAVIT considera tasas subsidiadas, además de que existe un monto importante de cartera vencida.

Por otro lado, la subcuenta de vivienda constituiría la base del ahorro previo mínimo requerido, monto que puede aumentar si se considera la subcuenta de ahorro voluntario, bajo criterios de permanencia que serían definidos en su momento.

Finalmente, existe un crédito complementario que debería obtenerse del sector financiero privado. Este elemento es importante en la medida que tiene un impacto relevante en el sector al incentivar una mayor participación en el mercado hipotecario.

En este estudio se realizaron estimaciones actuariales con la información disponible que sugieren la viabilidad del esquema propuesto. En todo caso, estudios futuros deben de ir detallando las características más precisas del esquema.

## Referencias

- Almarza, Sergio (1997), *Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena*, Serie Financiamiento del Desarrollo # 46, CEPAL, LC/L.1008, Chile.
- Buckley, Robert and Gurenko E. N. (1997), *Housing and Income Distribution in Russia: Zhivago's Legacy*, The World Bank Research Observer, vol. 12 # 1, World Bank, pp. 19-32.
- Chiappe, María (1999), *La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa*, Serie Financiamiento del Desarrollo # 80, CEPAL, LC/L. 1211-P, Chile.
- González, Gerardo (1997), *Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: Experiencias Latinoamericanas*, Serie Financiamiento del Desarrollo # 63, CEPAL, LC/L.1045/Rev.1, Chile.
- Grynsban, Rebeca y Dennis Meléndez (1999), *El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica*, Serie Financiamiento del Desarrollo # 81, CEPAL, LC/L. 1214, Chile.
- Guzanova, Alla (1997), *The Housing Market in the Russian Federation: Privatization and its Implications for Market Development*, World Bank.
- INFONAVIT, *Informes anuales de actividades 1973-1999*, México.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Programas de Labores y de financiamientos 2000*, México.
- Lea, M.J. and Renaud, B. (1995), *Contractual Savings for Housing: How suitable are they for transitional economies?*, Policy Research Working Paper #1516, World Bank.
- Pérez-Iñigo, Alvaro (1999), *El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile*, Serie Financiamiento del Desarrollo #78, CEPAL, LC/L.1194, Chile.
- Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Vivienda 1995-2000*.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Informe Presidencial 1998*.
- SEDESOL (1993), *Programa Especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994*, México.
- \_\_\_\_\_, *Estadísticas de vivienda 1981-1995*.
- Sherraden, Michael (1995), *Social Policy based on Assets: Singapur's Central Provident Fund*, Washington University, Washington D.C.
- Vivienda: un entorno propicio para el mercado habitacional*, Documento de política del Banco Mundial, Washington, D.C., 1994.
- [www.hdb.gov.sg](http://www.hdb.gov.sg)
- [www.infonavit.gob.mx](http://www.infonavit.gob.mx)

## Novedades

---

### DIVISIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Cabrero Mendoza, Enrique, *Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales*. AP-128

Cabrero Mendoza, Enrique, *Los cambios en la agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: Una visión introductoria*. AP-129

Arellano Gault, David & J. Ramón Gil García. *Public Management Policy and Accountability in Latin America: Performance-Oriented Budget in Colombia, Mexico and Venezuela*. AP-130

Graizbord, Boris, Allison Rowland & Adrián Guillermo Aguilar, *Spatial and Distributive Impacts of Globalization on Mexico City*. AP-131

Carter, Nicole, *Water Conflict and Governance in the Rio Bravo Basin*. AP-132

Rivera Urrutia, Eugenio, *Teorías de la regulación. Un análisis desde la perspectiva de las políticas públicas*. AP-133

Del Castillo, Arturo y Manuel Alejandro Guerrero, *Percepciones de la corrupción en la Ciudad de México ¿ Predisposición al acto corrupto ?*. AP-134

Mariscal, Judith, *Digital Divide in Mexico*. AP-135

Kossick, Robert & Judith Mariscal, *Citizen Participation in the Digital Age: The Initial Experience of Mexico*. AP-136

Bracho González, Teresa, *Administración centrada en la escuela*. AP-137

### DIVISIÓN DE ECONOMÍA

Hernández Trillo, Fausto, *Primero lo primero:¿Cómo financiar el desarrollo económico mexicano?*. E-275

Rosellón, Juan & Kristiansen T., *A Merchant Mechanism for Electricity Transmission Expansion*. E-276

Scott, John, *Decentralization of Social Spending in Mexico*. E-277

Unger, Kurt, *Los Clusters industriales en México: especializaciones regionales y la política industrial*. E-278

Gómez Galvarriato Aurora y Gabriela Recio, *El nacimiento de la sociedad anónima y la evolución de las organizaciones empresariales en México: 1886-1910*. E-279

Ávalos Bracho , Marco & José Carlos Ramírez Sánchez, *International Trade and Merger Policy*. E-280

Hernández Trillo, Fausto y Héctor Iturribarría, *Tres Trampas del federalismo fiscal mexicano*. E-281

Ramírez, José Carlos, *Usos y limitaciones de los procesos estocásticos en el tratamiento de distribuciones de rendimientos con colas gordas*. E-282

Antón, Arturo, *On the Welfare Implications of the Optimal Monetary Policy*. E-283

Torres Rojo, Juan M., y Arturo G. Valles Gándara, *Crecimiento poblacional de rodales puros y mezclados de coníferas y latifólicas*. E-284

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

Schiavon, Jorge A., *Bicameralismo en América Latina: ¿Hace alguna diferencia?* EI-91

Jones, Adam, *Paramilitarism, Death and Squads and Governance in Latin America*. EI-92

Ortiz Mena, Antonio, *Mexico's Trade Policy: Improvisation and Vision*. EI-93.

Mahon, James, *Fiscal Contracts, International Capital and the Quest for a Liberal*. EI-94

Kahhat, Farid, *Democracy as a Collective Problem In the Western Hemisphere: The Case of Peru During the 1990s*. EI-95

Ortiz Mena, Antonio, *Mexico in the Multilateral Trading System*. EI-96

Minushkin, Susan, *De Banqueros a Bolseros: La transformación estructural del sector financiero mexicano*. EI-97

Schiavon, Jorge Alberto, *Cohabitando en el Consejo de Seguridad: México y Estados Unidos ante la Guerra contra Irak*. EI-98

Jones, Adam, *The Politics of United Nations Reform*. EI-99

Kahhat, Jones, *Los estudios de seguridad tras el fin de la Guerra Fría*. EI-100

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS JURÍDICOS

Magaloni, Ana Laura y Layda Negrete, *El poder Judicial federal y su política de decidir sin resolver*. EJ-1

Pazos, María Inés, *Derrotabilidad sin indeterminación*. EJ-2

Pásara Pazos, Luis, *Reforma y desafíos de la justicia en Guatemala*. EJ-3

Bergman S., Marcelo, *Confianza y Estado de Derecho*. EJ-4

Bergman S., Marcelo, *Compliance with norms: The Case of Tax Compliance in Latin America*. EJ-5

#### DIVISIÓN DE ESTUDIOS POLÍTICOS

Benton, Allyson, *Dissatisfied Democrats or Restrospective Voters? Economic Hardship, Political Institutions and Voting Behavior in Latin America*. EP-153

Colomer M., Josep, *Taming the Tiger: Voting Rights and Political Instability in Latin America*. EP-154

Colomer M., Josep, *Voting in Latin America: Low Benefits, High Costs*. EP-155

Colomer M., Josep, *Policy Making in Divided Government: A Pivotal Actors Model with Party Discipline*. EP-156

Dion, Michelle, *Mexico's Welfare Regime before and after the Debt Crisis: Organized Labor and the Effects of Globalization*. EP-157

Nacif, Benito, *Instituciones políticas y transición a la democracia en México*. EP-158

Langston, Joy, *Senate Recruitment and Party Organizational Change in Mexico's PRI*. EP-159

Langston, Joy & Alberto Díaz- Cayeros, *The Consequences of Competition: Gubernatorial Nominations in Mexico 1994-2000*. EP-160

Crespo, José Antonio, *México: El fin de la hegemonía partidista*. EP-161

Beltrán Ugarte, Ulises, *The Combined Effect of Advertisement and News Coverage in the Mexican Presidential Campaign of 2000*. EP-162

Negretto, Gabriel, *Minority Presidents and Types of Government in Latin America*. EP-163

## DIVISIÓN DE HISTORIA

Meyer, Jean, *Guerra, religión y violencia, el contexto salvadoreño de la muerte de Monseñor Romero*. H-17

Pipitone, Ugo, *Caos y Globalización*. H-18

Barrón, Luis, *Un civil en busca del poder: La carrera política de José Vasconcelos 1910-1924*. H-19

Barrón, Luis, *La tercera muerte de la Revolución Mexicana: Historiografía reciente y futuro en el estudio de la revolución*. H-20

García Ayluardo, Clara, *De tesoreros y tesoros. La administración financiera y la intervención de las cofradías novohispanas*. H-21

Medina Peña, Luis, *Porfirio Díaz y la creación del sistema político*. H-22

Sauter J., Michael, *Visions of the Enlightenment: Johann Christoph Woellner and Prussia's Edict on Religion of 1788*. H-23

Sauter J., Michael, *Preachers, Ponytails and Enthusiasm: On the Limits of Publicness in Enlightenment Prussia*. H-24

Bataillon, Gilles, *Guatemala: de L'instauration du terrorisme d'état au réagencement du pouvoir militaire*. H-25





## *Ventas*

---

### **DIRECTAS:**

57-27-98-00 Ext. 2603 y 2417

Fax: 57-27-98-85

### **INTERNET:**

TIENDA VIRTUAL: [www.e-cide.edu](http://www.e-cide.edu)

PÁGINA WEB: [www.cide.edu](http://www.cide.edu)

e-mail: [publicaciones@cide.edu](mailto:publicaciones@cide.edu)

### **LIBRERÍAS DONDE SE ENCUENTRAN DOCUMENTOS DE TRABAJO:**

- LIBRERÍA SALVADOR ALLENDE TEL. 56-58-91-48
- EL JUGLAR PRODUCCIONES S.A. DE C.V. Tel. 56-60-79-00
- FCE ALFONSO REYES Tel. 52-27-46-72
- INAP Tel. 55-70-16-11
- SIGLO XXI EDITORES S.A. DE C.V. Tel. 56-58-75-55
- ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN Tel. 51-33-99-00
- UAM AZCAPOTZALCO Tel. 53-18-92-81
- UAM IZTAPALAPA Tel. 58-04-48-72